

# POTREBA ZA REFORMOM PRAVOSUDNIH SUSTAVA U BiH

## Sažetak

*Bosna i Hercegovina, promatrana kroz političko-pravno uređenje, iznimno je složena država. Osim državne, postoji više razina političkih i zakonodavnih struktura. Svakako, najvažnija je podjela na dva entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) te na Brčko distrikt. Federacija BiH dalje se dijeli na deset županija (kanton) te svaka od navedenih razina, osim propisanih državnih, primjenjuje posebne, odnosno vlastite zakone i pravne norme. Tako složeno državno uređenje implicira i složen pravosudni sustav koji je organiziran kroz četiri zasebna pravna sustava (pravni sustavi su organizirani na razini države BiH, na razini dvaju entiteta te Brčko distrikta). Stoga se postavlja pitanje postoji li i u kojoj mjeri potreba za novom reformom pravosudnih sustava u BiH, posebno zbog toga što se u zadnje vrijeme reforma pravosuđa promatra isključivo s razine pravosudnoga sustava BiH, dok se o reformi ostalih pravosudnih sustava premalo razmišlja, iako je jasno, usporedbom broja predmeta, da se većina predmeta završava na entitetskoj razini. Odgovor na pitanje o potrebi reforme pravosudnih sustava kao i eventualnim prijedlozima rješenja u ovome radu tražimo kroz analizu podataka i usporedbi sa zemljama regije i ostalim zemljama Europe objavljenih u izvješćima Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) te u izvješćima Balkan Opinion Barometra iz 2015. godine koji analiziraju postojanje povjerenja građana BiH u rad pravosudnih institucija.*

**Ključne riječi:** *reforma pravosudnoga sustava BiH, pravosudne institucije*

**DAVOR  
MARTINOVIĆ\***

UDK:  
347.97/.99.04(497.6)  
340.134.04(497.6)  
Pregledni članak  
Review article  
Prilmeno: 14. listopada  
2015.

---

\* Davor Martinović, dipl.  
iur., doktorand Pravnoga  
fakulteta Univerziteta u  
Zenici, Davor.Martino-  
vic@euroherc.ba

## Uvod

Reformom pravosudnoga sustava iz 2003. godine u Bosni i Hercegovini došlo je do reorganizacije i restrukturiranja sudova i tužiteljstava, imenovanja sudaca i tužitelja te osnivanja institucija na državnoj razini, Ministarstva pravde BiH i Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća. Reorganizacija je nastavljena i 2005. godine, a donijela je bitne promjene unutar pravosudnoga sustava, posebno Suda Bosne i Hercegovine te Tužiteljstva Bosne i Hercegovine.

Pitanje o kojem ovisi potreba za, uvjetno rečeno, novom reformom jest – je li reforma iz 2003. i 2005. godine postigla svoj cilj koji se na koncu mora ogledati u održavanju načela vladavine prava, povjerenja u pravosudne institucije te u izgradnji neovisnoga pravosuđa.

Činjenica koja se ne smije zanemariti prilikom analize jest da u relevantnim anketama među građanima Bosne i Hercegovine ispitanici u velikom postotku od čak 85% smatraju da se zakoni ne primjenjuju i ne provode, a gotovo isti postotak ispitanika smatra da se zakoni ne primjenjuju jednako prema svima.

Zbog takva stava i razmišljanja apsolutno se mora početi raditi na organiziranoj i sustavnoj reformi pravosudnih sustava u Bosni i Hercegovini koja će uzeti u obzir svu posebnost ustavnoga uređenja, koja će biti lišena bilo kakva utjecaja, posebno utjecaja dnevnopolitičkoga karaktera i neće se baviti isključivo ili jedino brisanjem ili održanjem jednoga zakonskog članka kada je posrijedi mjerodavnost pojedinoga suda. Pravosudni sustav ponajprije mora dati odgovor koji će osigurati temelje za izgradnju demokratske i samoodržive pravne države. Samo tako Bosna i Hercegovina može naći i imati mjesto u euroatlantskim integracijama kojima posve zasigurno i pripada.

Analizom ustavnoga uređenja Bosne i Hercegovine i postojećih pravosudnih sustava u BiH te usporedbom sa zemljama regije s obzirom na bitne kriterije, kao što su broj sudaca, broj sudova, ažurnost rada i drugo, pokušat ćemo doći do zaključka koji bi trebao pomoći prilikom rada na novoj pravosudnoj reformi koja mora dovesti do toga da građani BiH, bez obzira na pluralitet pravosudnih sustava, mogu i trebaju očekivati djelotvorniji pravosudni sustav koji će osigurati vladavinu prava kao i to da građani od sudova s pravom očekuju identična rješenja za identične probleme i sporove.

## 1. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine

Karakteristike i specifičnosti ustavnoga ustroja Bosne i Hercegovine, između ostalog, ogledaju se i u načinu, odnosno postupku donošenja i usvajanja Ustava, koji je donesen *de facto* na mirovnim pregovorima i formalno predstavlja dio međunarodnoga mirovnog sporazuma.<sup>1</sup> Osim posebnosti po načinu donošenja, što ga zasigurno razdvaja od kontinentalnoeuropske pravne tradicije kojoj Bosna i Hercegovina pripada, postoje i druge posebnosti samoga Ustava. Jedna je od njih činjenica da je pisan isključivo na engleskome jeziku te da ne postoji službeni prijevod Ustava.<sup>2</sup> Time postaje jasnije da je nemoguće u potpunosti izbjeći različita tumačenja i samoga teksta Ustava.

Tvrđenje da će Ustav BiH, donesen 21. studenoga 1995. godine u američkoj zračnoj bazi pored gradića Dayton, potpisan 14. prosinca 1995. godine u Parizu, stvarati različite pravne dvojbe vidljive su iz činjenice da su se prilikom potpisivanja predstavnici ugovornih strana dogovorili i potpisali dodatni sporazum kojim su se obvezali da će u suradnji s Ministarstvom vanjskih poslova Francuske pripremiti autentične prijevode Općega okvirnog sporazuma i njegovih 11 aneksa na bošnjački, hrvatski i srpski jezik. Međutim, već na samome početku pojavile su se bitne razlike u interpretaciji teksta Ustava tako da zajednički rad stručnjaka nikada nije nastavljen, a ni završen. Ured visokoga predstavnika (OHR) 1996. godine objavio je neslužbeni prijevod na tri jezika koji su u službenoj uporabi u Bosni i Hercegovini, ali pomnijom analizom tih tekstova mogu se zapaziti i određene razlike materijalno-pravnoga važnosti.<sup>3</sup>

Međutim, kreatori mirovnoga sporazuma isticali su da sporazum, a onda i Ustav kao sastavni dio mirovnoga sporazuma, u osnovi mora odgovoriti na dva zahtjeva: 1. bez odlaganja zaustaviti rat<sup>4</sup> i 2. uspostaviti, koliko je to moguće, elemente dugoročnije stabilizacije prilika u BiH, a time i u regiji.<sup>5</sup> Jasno je da je prvi zahtjev u cijelosti ispunjen, dok se na ispunjenje drugoga zahtjeva još čeka. Sve su glasnjia razmišljanja da to nije ni moguće unutar zadanoga ustavnog rješenja. Ovu su činjenicu naglašavali

<sup>1</sup> Usp. Edin Šarčević, „Dejtonski ustav: karakteristike i problemi“, *Status, magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, 2008., str. 153–168.

<sup>2</sup> Usp. Nedim Ademović, „Značaj i metode tumačenja kroz praksu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 9, 2012., str. 29–34.

<sup>3</sup> Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006.

<sup>4</sup> Usp. Richard Hoolbrook, *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, 1998.

<sup>5</sup> Usp. Kasim Trnka, „Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine“, *Revus, revija za ustavno pravo i filozofiju prava*, Ljubljana, 2009.

i pojedini visoki predstavnici<sup>6</sup> u Bosni i Hercegovini koji su tvrdili da je daytonskim Ustavom BiH nametnuta „luđačka košulja“. <sup>7</sup> Nažalost, njihova razmišljanja glasno su izrečena isključivo nakon što im je mandat itekao.

Kada je riječ o definiranju, odnosno pravnoj ocjeni samoga Ustava bilo je i razmišljanja da on predstavlja samo organizacijsko-pravni statut koji, s jedne strane, izražava minimalni konsenzus o tome što bi država Bosna i Hercegovina morala biti, a, s druge strane, odražava vremenski trenutak u kojemu se vođeni pregovori u Rambouilletu i Daytonu.<sup>8</sup> Upravo zbog toga minimalizma u određivanju prava i ovlasti države u praksi se i pojavljuju problemi u tumačenju Ustava pa se često postavlja pitanje treba li tumačiti slovo ili duh Dayton.

Člankom I/3 Ustava određeno je da se Bosna i Hercegovina sastoji od dvaju entiteta i to Federacije BiH i Republike Srpske, čime je BiH i bez izričitoga navođenja u samome Ustavu definirana kao federalna država. Odnos između države i entiteta određen je negacijskom interpretacijom<sup>9</sup> tako da sve što nije izričito navedeno kao ovlast države pripada entitetima. Takvim definiranjem državna razina BiH dobila je neuobičajeno ograničene mjerodavnosti.<sup>10</sup> Drugi znak postojanja ograničene mjerodavnosti na državnoj razini potpuno je razdvajanje entitetskih pravnih sustava. To je vidljivo iz činjenice nepostojanja izričite odredbe o vrhovnoj sudskoj instituciji na državnoj razini koja je mjerodavna za jamstvo jedinstvene primjene tumačenja prava.<sup>11</sup>

Osim entiteta, odlukom Međunarodnoga arbitražnog suda 8. ožujka 2000. godine, određena je i uspostavljena kao jedinica lokalne samouprave i teritorij Brčko distrikta u zajedničkome vlasništvu (kondominiju) entiteta, tako da Distrikt čini četvrti, posebno zaokruženi pravni sustav unutar jedne Bosne i Hercegovine.

Iz navedenoga opisa ustavnoga okvira jasno je i nedvojbeno da je pravni i sudski sustav u Bosni i Hercegovini najsloženiji i najdecentraliziraniji federalni sustav među današnjim europskim zemljama. Stoga i pitanje vladavine prava proklamirano

<sup>6</sup> Članak V. Aneksa 10 Mirovnoga sporazuma koji nosi naslov „Civilna implementacija“ glasi: Konačni autoritet za tumačenje – Visoki predstavnik je konačni autoritet na terenu što se tiče tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji toga rješenja.

<sup>7</sup> Usp. Wolfgang Petrisch, „Dejtonski Ustav kao luđačka košulja“, *Dnevni avaz*, Sarajevo, 24. 3. 2001.

<sup>8</sup> Usp. Manfred Dauster, „Ustav Bosne i Hercegovine: nesavršena država – diskurs“, *Sveske za javno pravo*, 1/ 1-2, 2010., str. 12.

<sup>9</sup> Venecijanska komisija je savjetodavno tijelo Vijeća Europe, međunarodne asocijacije koju čini ukupno 47 europskih i susjednih zemalja. Puno službeno ime toga savjetodavnoga tijela je *Europska komisija za demokraciju putem prava* i bavi se ustavnim pitanjima, izbornim pitanjima i općenito djelovanjem demokratskih ustanova.

<sup>10</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o potrebi postojanja pravosudne institucije na razini države BiH, Strasbourg, 1998.

<sup>11</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o usaglašenosti Ustava BiH i Republike Srpske, Strasbourg, 1996.

odredbom članka I/2 Ustava BiH dobiva posebnu pravnu dimenziju kao jedno od ključnih pitanja postojanja Bosne i Hercegovine kao pravne države.

Nemoguće je na kraju ovoga dijela rada koji se tiče ustavnoga uređenja Bosne i Hercegovine ne citirati stav cijerenjenih ustavnih autoriteta iz regije koji kažu: „Ustavom BiH od 14. prosinca. 1995. godine utemeljen je vjerojatno najsloženiji oblik državnog uređenja koji je do danas poznat u svijetu.“<sup>12</sup>

## 2. Analiza pravosudnih sustava u BiH

Neosporna činjenica da u Bosni i Hercegovini postoji četiri gotovo zasebna pravna sustava nameće logično pitanje koliko ta činjenica utječe na načelo pravne države i vladavine prava. Pojam pravne države predmnijeva i to da pravna država jamči građanima pravnu sigurnost. Iz navedenoga proistječe da se pojedinac može pouzdati u značenje i predvidivost pozitivnih pravnih propisa kao i u prava i obveze koje proizlaze iz tih propisa.<sup>13</sup> Prije odgovora na to pitanje ponajprije je potrebno utvrditi koja bi to načela, odnosno obilježja karakterizirala vladavinu prava kako bi se moglo i odgovoriti na prethodno postavljenu dvojbu.

Na temelju mjerodavne sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, Venecijanska komisija<sup>14</sup> utvrdila je sljedeći niz važnih i zajedničkih i općih obilježja vladavine prava koji zasigurno nije potpun:

- a) zakonitost (uključujući transparentan, pouzdan i demokratski proces donošenja zakona)
- b) pravna sigurnost
- c) zabrana proizvoljnosti
- d) pristup pravosuđu pred neovisnim i nepristranim sudovima
- e) poštivanje ljudskih prava, nediskriminacija i jednakost pred zakonom.

U nastojanju da odgovorimo jesu li u Bosni i Hercegovini ugrožena navedena načela kao glavne značajke vladavine prava, moramo krenuti od analize svakoga od postojećih pravosudnih sustava u Bosni i Hercegovini.

Na državnoj razini, osim Ustavnoga suda BiH koji je izričita ustavna kategorija, postoji i Sud Bosne i Hercegovine koji je osnovan „da bi se osiguralo efikasno ostvarivanje nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštovanje ljudskih prava i vladavine

<sup>12</sup> Smiljko Sokol – Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 297.

<sup>13</sup> Usp. Christian Steiner – Nedim Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – komentar*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2010., str. 89.

<sup>14</sup> Izvješće Venecijanske komisije od 4. 7. 2011., Studija broj 512/2009.

zakona na njoj teritoriji“.<sup>15</sup> Način samoga donošenja zakona kojim je formiran taj Sud – odlukom Visokoga predstavnika u Bosni i Hercegovini – kao i činjenica da se u Ustavu Bosne i Hercegovine ne spominje Sud Bosne i Hercegovine izazivali su i izazivaju mnogobrojne pravne polemike. Tako se zagovornici Suda pozivaju na Odluku Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine<sup>16</sup> kojom je određeno da je Zakon o sudu Bosne i Hercegovine u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Međutim, i protivnici Suda pozivaju se na istu Odluku te konstatiraju da kao nikada do tada, a niti od tada, Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije bio podijeljen pa je citirana odluka donesena s većinom glasova (pet prema četiri) te su pojedini suci,<sup>17</sup> uz to i profesori Ustavnoga prava,<sup>18</sup> izdvojili svoje mišljenje. Pravnici praktičari, za razliku od pravnih teoretičara, posebne kritike u svezi s ovim Sudom upućuju u dijelu koji se tiče njegove apelacijske mjerodavnosti. Naime, Sud BiH organiziran je tako da žalbe na vlastite odluke rješava Apelacijsko vijeće istoga suda. Naravno, odmah se postavlja pitanje što je s pravom svakoga građanina da njegovu osudu ili kaznu preispita viši sud<sup>19</sup> te je li takvo zakonsko rješenje u suprotnosti i s člankom 2 Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima.<sup>20</sup>

Posebnu dimenziju tomu problemu daje činjenica da suce Apelacijskoga vijeća imenuje i bira godišnjim rasporedom predsjednik Suda BiH, što uistinu predstavlja preveliku moć u rukama predsjednika Suda.<sup>21</sup> Takva organizacija suda nije poznata u kontinentalnim pravnim sustavima i jedinu sličnost nalazimo s organizacijom i strukturom Suda u Haagu koji predstavlja *ad hoc* sud.

Entiteti u Bosni i Hercegovini imaju svoje zaokružene sudske sustave kao i Brčko distrikt. Ono što je zajedničko svim trima sustavima jest da imaju opće sudove prvoga i drugoga stupnja koji se u Federaciji Bosne i Hercegovine zovu općinski i kantonalni/županijski, a u Republici Srpskoj osnovni i okružni sudovi, dok je u Brčko distriktu osnovni i apelacijski sud. Osim tih sudova, na razini entiteta postoje i

<sup>15</sup> „Zakon o sudu Bosne i Hercegovine“, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, broj 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/02, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07.

<sup>16</sup> Ustavni sud Bosne i Hercegovine, odluka broj U26/01, 28. 9. 2001.

<sup>17</sup> Aneks – *Izdvojeno mišljenje sudije prof. dr. Snežane Savić na odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U26/01* čijem se izdvojenom mišljenju pridružio i prof. dr. Vitomir Popović.

<sup>18</sup> Aneks – *Izdvojeno mišljenje sudije doc. dr. Zvonka Miljke na Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U26/01*.

<sup>19</sup> Protokol broj 7. uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Strasbourg, 22. 11. 1984, čl. 2.

<sup>20</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen rezolucijom 2200A Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 16. 12. 1966. godine, a stupio na snagu 23. 3. 1976. godine.

<sup>21</sup> Usp. Branko Perić, „Struktura Suda BiH i međunarodni dokumenti o ljudskim pravima“, *Pravo i pravda*, Sarajevo, 2007, str. 261.

Vrhovni sud Federacije i Vrhovni sud Republike Srpske. Također, u Republici Srpskoj osim sudova opće mjerodavnosti postoje i sudovi specijalne mjerodavnosti. Okružni privredni sudovi i viši privredni sudovi ne postoje u Federaciji Bosne i Hercegovine pa je taj dio mjerodavnosti riješen osnivanjem privrednih odjeljenja unutar postojećih općinskih sudova. S obzirom na to da pravni sustav Brčko distrikta dijeli ustavnu sudbinu cijeloga distrikta, riječ je o privremenim pravosudnim strukturama o kojima će se u budućnosti dogovarati entiteti i država Bosna i Hercegovina.

Na prvi pogled takva organizacija sudova u Bosni i Hercegovini može stvoriti dodatni dojam neujednačenosti, no pomnijom analizom dolazimo do zaključka da to nije tako. Naime, u Federaciji Bosni i Hercegovini postoje 33 općinska suda (plus još dva koja će naknadno započeti raditi), 8 općinskih odjeljenja izvan sjedišta suda te 10 kantonalnih/županijskih sudova<sup>22</sup> uz, naravno, Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine. U Republici Srpskoj imamo 28 osnovnih sudova, 8 odjeljenja osnovnih sudova izvan sjedišta, 5 okružnih sudova i 5 okružnih privrednih sudova te Viši privredni sud kao i Vrhovni sud Republike Srpske.<sup>23</sup>

### 3. Moguća reformska rješenja na razini pravosudnoga sustava BiH

Pitanje reforme toga dijela pravosudnoga sustava BiH posebno se aktualiziralo najavom održavanja referenduma u Republici Srpskoj, a u svezi s funkcioniranjem Suda BiH kao i potpisanim Briselskim sporazumom od 10. rujna 2015. godine.<sup>24</sup> Kao i mnogo puta do sada u javnosti je Briselski sporazum dočekan „na nož“ jer je interpretiran na taj način da je Europska unija zauzela stav po kojem reformu Suda BiH i Tužiteljstva treba graditi na prijedlogu zakonskoga rješenja iz Republike Srpske.<sup>25</sup> Ipak je iz sadržaja Protokola jasno da će taj prijedlog zakona zajedno s prijedlogom zakona koje je izradilo Ministarstvo pravde BiH u lipnju 2013. godine biti temelj za budući nacrt Zakona o sudovima BiH. Iscrpnom analizom obaju prijedloga zakona, kako iz RS tako i iz Ministarstva pravde BiH, uočavamo veliku sličnost i vrlo male razlike. Jedina bitna razlika između ovih dvaju prijedloga jest oko pitanja mjerodavnosti

<sup>22</sup> „Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine“, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14.

<sup>23</sup> „Zakon o sudovima Republike Srpske“, *Službeni glasnik Republike Srpske*, broj 01-2004/11 od 15. 12. 2011.

<sup>24</sup> Protokol o ishodu ministarskoga sastanka u okviru strukturiranog dijaloga između Europske unije i Bosne i Hercegovine, Brisel, 2015.

<sup>25</sup> Prijedlog Zakona o sudovima na nivou Bosne i Hercegovine, Republika Srpska, Ministarstvo pravde, Banja Luka, kolovoz 2015.

Suda BiH, odnosno mogućnosti da ovaj Sud postupa po kaznenim djelima utvrđenim kaznenim zakonima entiteta, tzv. proširena kaznena mjerodavnosti (članak 7 stavak 2 Zakona o sudu BiH). Zacijelo je riječ o vrlo važnom, ponajprije procesnom pitanju o kojemu ne postoji jedinstveno mišljenje ni u stručnoj javnosti. Ovo se pitanje vrlo često zlorabi poradi dnevnopolitičkih ciljeva te se o njemu raspravlja bez bilo kakva činjeničnoga ili stručnog utemeljenja čak i kada su u igri nositelji visokih pravosudnih funkcija. Prema dostupnim informacijama<sup>26</sup> Sud BiH je u 22 predmeta zasnovao svoju mjerodavnost na temelju članka 7 stavak 2 Zakona o Sudu BiH od početka primjene Zakona, dok se u 5 predmeta oglasio stvarno nemjerodavnim za vođenje kaznenoga postupka. I iz ovoga je podatka jasno „da dosadašnja praksa Suda BiH, nažalost, nije uspjela izgraditi ujednačene i harmonizirane pravne stavove, kriterije i standarde u pogledu primjene odredbe članka 7 stavak 2 Zakona i Suda BiH. Primjećuje se da je Sud BiH u većini takvih predmeta svoju proširenu nadležnost obrazlagao vrlo općenito, nedosljedno i bez konkretizacije, prosto je podvodeći bez bližeg obrazloženja pod kriterije iz članka 7 stavak 2 Zakona a u značajnom broju slučajeva obrazlaganje je čak i izostajalo.“<sup>27</sup>

Mišljenja smo da se reforma pravosudnoga sustava BiH ne može svesti samo na ukidanje ili održanje jednoga, pa makar i toliko bitnoga zakonskog članka, već da je potrebno provesti širu stručnu raspravu te ponovno aktualizirati pitanje potrebe za postojanjem Vrhovnoga suda BiH koji bi mogao imati drugostupanjsku mjerodavnost u odnosu na prvostupanjsku mjerodavnost vrhovnih sudova entiteta, a imajući u vidu federalno uređenje Bosne i Hercegovine.

U Bosni i Hercegovini se čini da je nepostojanje vrhovnoga suda na razini države postalo normalno. Zapravo, od okončanja rata 1995. godine nije bilo ozbiljnijih pokušaja da se uspostavi takav sud.<sup>28</sup> Na tragu toga i takva stava možemo ustvrditi i da prva ozbiljnija razmišljanja u svezi s uspostavom vrhovnoga suda ponajprije dolaze iz kruga međunarodne zajednice. Stoga se i pozivaju vlasti Bosne i Hercegovine da osiguraju harmonizaciju sudske prakse te da razmotre uspostavljanje vrhovnoga suda na državnoj razini.<sup>29</sup> Također se, opet iz krugova međunarodne zajednice, preporučuje ozbiljno razmatranje Vrhovnoga suda BiH kao posljednje instancije kako bi se riješio

<sup>26</sup> Informacija Suda BiH, 16. 6. 2014.

<sup>27</sup> Analitičko mišljenje o primjeni proširene krivične nadležnosti pravosudnih organa na državnom nivou, Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH, lipanj 2014.

<sup>28</sup> M. Dauster, „Vrhovni sud za Bosnu i Hercegovinu. Razmišljanja o njegovoj neophodnosti“, *Sveska za javno pravo*, 4 (2011.), Sarajevo, str. 22.

<sup>29</sup> Parlamentarna Skupština Vijeća Evrope, Rezolucija broj 1564, 2007.



problem neusklađene primjene važećih zakona ponajprije u kaznenim predmetima,<sup>30</sup> ali i u građanskopravnim predmetima. Međutim, prvi put o osnivanju vrhovnoga suda od domaćih institucija imamo prigodu čitati u dokumentu Ministarstva pravde na državnoj razini, ali više u obliku općenitih prosudbi nego konkretnih prijedloga.<sup>31</sup>

Općenito je malo tema u Bosni i Hercegovini koje su izazivale toliko polemika i različitih stavova. Nažalost, pitanje potrebe osnivanja suda, a posebno vrhovnoga suda i spomenutih diskusija i rasprava bilo je najčešće lišeno pravne objektivnosti, a više mjesta pridavalo se čak i politikantskim razlozima. Zanimljivost svih tih različitosti u stavovima ponajvećma je u tome što se i zagovornici i protivnici postojanja vrhovnoga suda u Bosni i Hercegovini pozivaju na Ustav Bosne i Hercegovine: jedno na taj način da osim Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u Ustavu nema mjesta za druge sudove te da je u tome dijelu isključiva mjerodavnost entiteta,<sup>32</sup> dok drugi uopće nemaju dvojbe da Bosni i Hercegovini treba vrhovni sud i za njegovu uspostavu postoji ustavni temelj i bez izmjena u Ustavu Bosne i Hercegovine.<sup>33</sup>

Također smatramo pogriješnim postavljati pitanje je li Bosna i Hercegovina bez vrhovnog suda država<sup>34</sup> jer odgovor je zasigurno pozitivan – Bosna i Hercegovina jest država i bez vrhovnoga suda. Ali pravno bi kudikamo korektnija dvojba bila – je li Bosne i Hercegovina bez vrhovnoga suda pravna država. Odgovor bi možda bio i drukčiji u odnosu na prvo postavljeno pitanje.

S obzirom na nepopustljivost kod dijametralno različitih razmišljanja vezanih za nužnost postojanja vrhovnoga suda, vrlo je teško, odnosno nemoguće računati na konsenzus oko toga pitanja. Konsenzus je nužan želi li se izmjenom zakona i Ustava uspostaviti i formirati Vrhovni sud Bosne i Hercegovine. Također smatramo da je u današnjem vremenu i političkome kontekstu vrlo teško ili čak nemoguće očekivati reakciju visokoga predstavnika u Bosni i Hercegovini koji bi donio odluku kakvom je npr. utemeljen Sud Bosne i Hercegovine, iako je jasno da postoje i takva razmišljanja.

Međutim, bez obzira na gore iznesene stavove, mišljenja smo da će Bosna i Hercegovina dobiti vrhovni sud i to zahvaljujući postupku ispunjavanja uvjeta za pristup

<sup>30</sup> OSCE, *Postizanje pravde u Bosni i Hercegovini: procesuiranje ratnih zločina od 2005. do 2010. godine*, 2011., str. 95.

<sup>31</sup> Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, *Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovine za period od 2008. do 2012. godine*, Sarajevo, 2006.

<sup>32</sup> Usp. Želimir Barić, „Nema argumenata za Vrhovni sud Bosne i Hercegovine“, *Nezavisne novine*, Banja Luka, 18. 3. 2007.

<sup>33</sup> Nurko Pobrić, „Treba li Bosni i Hercegovini vrhovni sud“, *Sveska za javno pravo*, Sarajevo, 2011., str. 93.

<sup>34</sup> Usp. Jelko Kacin, *BiH ako nema Vrhovnog sud nije država*, <<http://www.vijesti.ba/intervjui>> (21. XII. 2011.)

u članstvo Europske unije, kao uvjet gospodarskoga opstanka jer bez formiranja toga suda neće se moći ispuniti ponajprije Kopenhaški kriteriji koje je ustanovilo Europsko vijeće te dodatni kriterij iz Madrida 1995. godine<sup>35</sup> kojim se još usložnjavaju kriteriji iz Kopenhaga.

#### 4. Moguća rješenja na entitetskoj razini

Reformska rješenja za pravosudne sustave na etnitetškoj razini, barem u obliku formalnih prijedloga ili nacрта, ne postoje, odnosno o njima se ne vodi bilo kakva relevantna stručna rasprava. Nepostojanje takvih prijedloga vjerojatno bi trebalo implicirati zaključak da je riječ o kvalitetnim postojećim rješenjima koja odgovaraju postavljenim zadacima. Međutim, usporedimo li određene parametre s onima iz europskim zemalja, dolazimo do zaključka da, iako imamo broj sudova u odnosu na 100.000 stanovnika (2,4 suda na 100.000 stanovnika) znatno viši nego li je prosjek u Europskoj uniji, a broj profesionalnih sudaca također je veći nego li u Europskoj uniji (u BiH broj sudaca na 100.000 stanovnika 22<sup>36</sup>, a u EU 19,6), dok je sama učinkovitost sudstva (stupanj ažurnosti) znatno manja (98%) u odnosu na zemlje Europske unije gdje je ovaj stupanj veći od 100%, tako da se tijekom jedne kalendarske godine riješi više predmeta nego što ih se zaprimi, dok je u BiH stanje suprotno.

Imajući u vidu i percepciju javnosti u svezi s radom pravosudnih institucija, smatramo potrebitim razmišljati i predlagati rješenja i na entitetskoj razini. Kao mali prinos tomu projektu mislimo da bi trebalo razmotriti i sljedeće prijedloge kao moguća rješenja.

Držimo kako je realno očekivati da će se broj županijskih sudova u Federaciju u budućnosti s 10 svesti na 5, i to na županijske sudove u Sarajevu, Mostaru, Tuzli, Zenici i Bihaću te da će doći do bitnoga smanjenja broja općinskih sudova. Iz dosadašnje prakse vidljiva je neodrživost tolikoga broja sudova bilo prvoga, bilo drugoga stupnja. Nužno bi bilo da Županijski sud Sarajevo bude mjerodavan za područje Sarajevske i Bosansko-podrinjske županije; Županijski sud Mostar za područje Hercegovačko-neretvanske županije, Zapadnohercegovačke županije i Hercegbosanske županije; Županijski sud Tuzla za područje Tuzlanske i Posavske županije; Županijski sud Zenica za područje Zeničko-dobojske županije te županije Središnja Bosna, dok bi Županijski sud Bihać obuhvaćao kao i sada područje Unsko-sanske županije. Tako bi se izbjegla situacija kakvu imamo danas da postoje sudovi drugoga stupnja koji isključivo odlučuju po odlukama samo jednoga jedinog suda prvoga stupnja.

<sup>35</sup> Usp. Zlatan Meškić, „Osnivanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine kao uslov za članstvo u Evropskoj uniji“, *Sveska za javno pravo*, Sarajevo, 2011., str. 118.

<sup>36</sup> Izvještaj Europske komisije za efikasnost pravosuđa – CEPEJ.

U Republici Srpskoj će se zasigurno vrlo brzo postaviti pitanje je li moguće sadašnjju mjerodavnost sudova specijalne mjerodavnosti (5 okružnih privrednih sudova i Viši privredni sud) regulirati kao što je to učinjeno u Federaciji Bosne i Hercegovine kroz postojanje specijaliziranih odjeljenja unutar općih sudova prvoga stupnja, kao i s obzirom na činjenicu može li se organizacija okružnih sudova sa sadašnjih 5 smanjiti na 3 okružna suda u Banjoj Luci, Doboju i Bijeljini jer je razvidno da broj spisa pri okružnim sudovima u Trebinju i Istočnome Sarajevu vrlo lako mogu preuzeti tri okružna suda. Reorganizacija i smanjenje broja sudova prvoga stupnja i u Federaciji i u Republici Srpskoj pravna je neminovnost koja će se zasigurno u bližoj ili daljoj budućnosti i dogoditi. Takav prijedlog reorganizacije prvotno je zasnovan na konkretnim problemima koji su uočeni u detaljnu analizu njihova rada.

Isto tako mislimo da će u budućnosti morati doći do reorganizacije kada je posrijedi broj sudova jer se danas doista radi o prevelikome broju koji kao posljedicu ima i nemogućnost ostvarivanja potrebne kvalitete sudovanja, kao i probleme koji toliki broj sudova donosi s obzirom na financiranje pravosudnih tijela.

## **Zaključak**

Odgovor na moguće dvojbe o tome je li u Bosni i Hercegovini potrebna nova reforma pravosudnih sustava jest i mora biti pozitivan. Nova reformska rješenja trebaju biti na tragu povećanja učinkovitosti i funkcionalnosti pravosuđa koje će osigurati vladavinu prava i pravnu sigurnost. Sigurno je da ne postoje objektivne mogućnosti za istovremene reforme na svim pravosudnim razinama te da će se prvo morati reagirati na državnoj razini pa je stoga vrlo važno da nova zakonska rješenja budu lišena neodređenih pojmova kao što je dosad bio slučaj, a što je u situaciji nepostojanja jasnih kriterija i standarda dovodilo do različitih postupanja u istim ili sličnim situacijama i stvaralo osjećaj pravne nesigurnosti. Jasnim zakonskim uređenjem stvarne mjerodavnosti Suda BiH pitanje tzv. proširene kaznene mjerodavnosti bit će riješeno na jedini mogući način, a to je zakonom uz nemogućnost diskrecijskoga tumačenja od slučaja do slučaja. Također, reformska rješenja na razini države BiH moraju riješiti neosporno zakonski deficit koji se tiče činjenice nepostojanja žalbenoga/apelacijskog suda. Na entitetskim razinama možemo očekivati da će buduća reformska rješenja biti sukladna europskim trendovima koji namjeravaju smanjiti broj sudova koji dovode do koncentracije kvalitete i bržega rješavanja spisa, kao i da bitan dio pravosudne neovisnosti i financijska stabilnost ne bude vezana za županije, već da se pravosudni sustav financira isključivo na razini entiteta.

## URGING BOSNIA AND HERZEGOVINA TO JUDICIAL REFORMS

### Abstract

*Bosnia and Herzegovina, in regard to its political and legal organization, is an extremely complex state. In addition to the state level, there are several other levels of political and legislative structures. Undoubtedly, the most important is the division into two entities (the Federation of BiH and the Republika Srpska) and the Brcko District. The Federation of Bosnia and Herzegovina is further divided into ten cantons, with each of these levels, apart from the state, applying special, i.e. their own laws and legal norms. So complex structure implies a complex judicial system organized in four separate legal systems (legal systems are organized at the state level, at the level of the two entities and the Brcko District). The question is whether and to what extent there is a need for a new reform of the judicial system in BiH, especially because the recent reforms of the judiciary are viewed solely from the state level of the judicial system of Bosnia and Herzegovina, while the reform of other judicial systems is neglected, although it is clear that, comparing the number of cases, the majority of subjects are done at the entity level. The answer to the question about the need for reform of the judicial system as well as possible solutions proposed in this paper are offered through data analysis and comparison with the countries in the region as well as other European countries published in the reports of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) and the reports of the Balkan Opinion Barometer 2015 which analyze the BiH citizens' confidence in the work of judicial institutions.*

Key words: *judicial system reforms in BiH; judicial institutions*